

<b>Title</b>	自治体内部の協働推進施策について
<b>Author(s)</b>	平, 修久
<b>Citation</b>	聖学院大学論叢, 第 26 巻第 2 号, 2014.3 : 51-65
<b>URL</b>	<a href="http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/refs/modules/xoonips/detail.php?item_id=4860">http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/refs/modules/xoonips/detail.php?item_id=4860</a>
<b>Rights</b>	



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

## 自治体内部の協働推進施策について

平 修 久

### 抄 録

---

全国の市区の協働推進部署にアンケート調査を実施し、①指針等は、協働適用の判断などにある程度有効であるが、職員の理解不足や協働希望の職員不足の解消に十分な効果をもたらしていない、②3分の1弱の市区が協働人材養成の方針を明確にしている、③定期的に協働の研修を実施していない市区もある、④協働人材養成の方針を有する市区の大半が職員採用に地域活動の経験を考慮しているが、昇任試験では約半分にとどまる、⑤人事ローテーションへの協働人材養成の考慮、協働関連部署の職員の庁内公募、人事考課への協働の考慮は限られていることがわかった。さらに協働を推進するためには、協働推進部署と人事部署との一層の連携が必要である。

---

キーワード；自治体、協働、人事政策、アンケート調査

### 1. はじめに

1960年代後半に、東京圏を中心に登場した革新自治体が「官治型行政」から「住民自治」への転換を図る中で住民参加が導入され、それが全国的に普及していった。地域社会の維持や活性化に住民の関与が不可欠であることが深く認識されるようになったのは、1995年の阪神淡路大震災の復興、復興活動である。第27次地方制度調査会答申（2003）では、地方分権時代の基礎自治体の構築として、「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、コミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべき」と記述されている。これらの背景をもとに、現在、多くの自治体において、まちづくりなど多様な分野において市民と行政の協働が推進されている。

大久保（2004）は、都道府県市の市民参加・協働推進に関連する条例の特徴を分析し、関連する課題を整理した。小川（2006）は、都道府県と政令指定都市を対象に、NPOと行政が協働するための仕組みの整備状況などを調査し、ガイドラインなどの整備、協働事業の実施・契約方法・事業評価に関して提言を行った。職員研修に関しても言及したが、それ以外の人事政策については触れて

いない。

白井（2011）は、NPO活動推進自治体ネットワークに参加している市区を対象にして、首長の影響度、行財政改革、市民の要望、市民との関係づくり、ルールづくり、体制整備をもとに、協働の志向性により自治体を類型化するとともに、協働施策の実施過程の課題を明らかにした。その中で、協働事業と従来事業の間に大きな相違があり、職員の協働に対する抵抗感が強いことを指摘した。鬼頭（2011）は、政令指定都市の職員に対するインタビュー調査を行い、協働を通して、関係構築力、傾聴・コミュニケーション力など様々なコンピテンシーを学ぶことができ、それを市民協働型オン・ザ・ジョブ・トレーニングと名付けた。小池（2011）も、協働能力の重要性を論じ、協働の成果を把握し、それを人事管理に結びつけるような新しい人事評価制度の構築が自治体の今後の課題とした。

このように、協働推進のために行政職員の意識や能力向上の重要性は指摘されてきたが、研修以外の具体的な人事政策に関する調査研究は見当たらない。

そこで、全国810市・特別区の協働推進部署を対象にアンケート調査を実施し、協働の取組み状況、推進上の問題、主に人事政策に焦点を当てた方策を調査・分析した。合わせて、アンケート調査の回答をもとに行政内部の施策が比較的充実している7市区<sup>①</sup>を選定し、インタビュー等の追加調査を実施した。

## 2. 協働担当部署

行政内部の協働人材に関するアンケート調査（発送・回収とも郵送）を2012年8月に行い、444

表1 協働推進担当部署

	回答数	構成比
① 協働推進・市民協働・地域協働・協働のまちづくり・まちづくり協働推進・自治協働・市民連携	133	30.0%
② 市民活動・市民参加・市民活力・交流・ボランティア	59	13.3%
③ まちづくり・地域づくり・コミュニティ推進・地域振興・地域支援・地域経営・地域安全・ふるさと創造・未来創造・定住推進	78	17.6%
④ 自治振興・市民自治・地方分権・地域行政・行政経営・新しい公共推進	21	4.7%
⑤ 市民・生活	29	6.5%
⑥ 企画・財政・政策調整・政策推進・総合政策・広報広聴・情報・市長公室・秘書	96	21.6%
⑦ 総務・庶務・人事・職員	28	6.3%
計	444	100.0%

の市区から回答があった。回収率は54.8%であった。

協働に取り組んでいる経緯及び首長の方針などにより、協働推進担当部署の名称は市区によって異なる。回答部署（課・室レベル）名に「協働」あるいは「連携」が含まれるものが30.0%、市民活動、まちづくり、自治など協働を連想する、あるいは協働に深く関係のある部署（表1の②、③、④）が35.6%、その他（表1の⑤、⑥、⑦）が34.4%であった。その他に分類される市区であっても、係の名称に協働が含まれている場合が多い。また、インタビュー調査を実施したA自治体のように、以前に協働推進課が存在したが、協働意識が全庁的に広まったことから発展的に改組し、現在では3つの課で役割を分担しながら協働を進めている自治体もある。

### 3. 協働推進のための条例及び指針等の制定・作成状況

協働推進条例のように、推進策を含む条例を制定している市区が8.6%、自治基本条例やまちづくり基本条例など、協働の理念を含む条例を制定している市区が19.8%、協働の定義、前文や条文に「協働」の用語を含む条例を制定している市区が6.3%ある。条例の中で、研修等を通して職員の啓発、意識改革に努めるといった内容を盛り込んでいる市区もある<sup>(2)</sup>。条例名の中に「協働推進」という表現を含む条例を制定している市区は4.1%あり、中には、市民活動、参加・参画と合わせて協働を推進するという内容の名称も見られる。これらのうち、回答市区の中で制定時期が最も古いのは神奈川県横須賀市の2001年である。また、埼玉県川口市のように、自治基本条例で協働の理念を謳い、「別途、協働の推進に関する条例を定める」と明記している市区もある。

協働推進に関する指針等（推進計画、マニュアル、ガイドブック、ハンドブック、手引きを含む）の作成状況は表3のとおり、約半数の市区で作成済みである。具体的な推進策を含む条例を制定している84.4%の市区では指針等を作成済みであるが、協働推進の理念を含む条例の市区は63.0%、協働の定義・前文や条文に「協働」を含む条例の市区は61.1%にとどまっている。逆に、指針等を作成していても条例を制定していない市区は60.9%にのぼる。条例よりも指針等の方が実質的であるとともに見直しも行いやすいため、条例は制定せずに指針等で協働を推進している市区が多い<sup>(3)</sup>。ただし、指針等の中で条例の制定を推進策の一つに上げている市区もある<sup>(4)</sup>。

指針等の内容は、協働の必要な背景、定義、原則、効果、領域や分野、形態、推進策などである。必要な背景について、項目建てがなされている92市区の指針等を見ると、市民ニーズの多様化（68.5%）、市民意識の向上・市民活動の増加（52.2%）、地方分権（51.1%）が多く、一方で、行財政の厳しさ・改革（39.1%）、地域コミュニティの衰退（25.0%）、行政の限界（17.4%）といった問題の解決手段として協働の必要性を述べている市区も少なからずある。主要な推進策は、市民と職員の啓発・協働の担い手の育成、情報の収集・発信・交換、協働推進事業の実施や市民の参画機会の拡充、活動の場の整備、市民活動の支援、庁内体制の整備等である。行政職員の担い手の育

表2 タイプ別協働関連条例制定状況

条例のタイプ	回答数	構成比
① 具体的推進策を含む	38	8.6%
② 協働推進の理念を含む	88	19.8%
③ 協働の定義・前文や条文に「協働」を含む	28	6.3%
④ 関連条例なし	290	65.3%
計	444	100.0%

注：全般的な協働推進に関する条例を制定済み「1」と回答のあった市区のホームページで該当すると思われる条例を確認したところ、「全般的な協働推進に関する条例」という設問の表現の捉え方に関して市区によって差が見られた。そこで、「1」以外と回答した市区も含め、関連する条例の内容をホームページで確認し、上記のように分類した。

表3 協働推進指針等の作成状況

	回答数	構成比
① 作成済み	205	52.6%
② 検討中	47	12.1%
③ 作成の予定はあるが未着手	41	10.5%
④ 作成の予定はない	97	24.9%
計	390	100.0%

成に関しては意識啓発や研修止まりであり、採用・昇進・待遇などに関する人事政策まで踏み込んで記述している指針等は見当たらない。

#### 4. 協働の推進・実施に関する行政内部の問題

協働の推進・実施に際して、70%以上の市区が問題ありと回答した項目は、「⑧協働に関する職員の理解が不足している」「⑪協働で事業を実施する時間的余裕がない職員が多い」「①協働相手となる団体の情報が不足している」「⑤協働の具体的な手法に関する情報が不足している」「⑫協働による業務量の増加を好まない職員が多い」「⑥市民と行政との役割分担を決めることが難しい」であり、この順番で比率が高い。一方、問題視している市区が50%未満の項目は、「⑮市民と協働したことが十分に人事考課に反映されていない」「③協働に適した事業が少ない」である。

協働指針等を作成している市区が作成予定のない市区と比較して10%以上問題が少ないと回答した項目は、「②協働相手としてふさわしい団体を選定する基準や手続きがない」「④協働で実施すべき事業かどうかの判断基準（方針）がない」「⑤協働の具体的な手法に関する情報が不足している」「⑦トラブル発生時の対応体制が整備されていない」である。一方、職員の理解不足や協働を希望する職員の不足については、大きな差は見られず、指針等が有効に機能していない市区が多々ある

ことがうかがえる。

インタビュー調査の中で、B自治体から、協働を行うと職員が「浮いてしまう」（既定の施策以上のことまでやってしまい、他の職員から理解が得られない）場合があるという指摘があった。市民との関係や協働に関して、職員の間で温度差が生じやすいことは否めない。協働を奨励するには、業務の進め方や人材育成の中で協働をきちっと位置づけることが求められる。

表4 協働の推進・実施に関する行政内部の問題

	1	2	3	4	合計
① 協働相手となる団体の情報が不足している	20.3%	57.9%	18.2%	3.6%	100.0%
② 協働相手としてふさわしい団体を選定する基準や手続きがない	23.2%	42.6%	26.2%	8.0%	100.0%
③ 協働に適した事業が少ない	7.1%	41.3%	37.2%	14.4%	100.0%
④ 協働で実施すべき事業かどうかの判断基準(方針)がない	21.7%	40.4%	27.6%	10.3%	100.0%
⑤ 協働の具体的な手法に関する情報が不足している	18.9%	54.7%	22.6%	3.9%	100.0%
⑥ 市民と行政との役割分担を決めることが難しい	15.7%	56.9%	22.1%	5.2%	100.0%
⑦ トラブル発生時の対応体制が整備されていない	22.8%	45.4%	23.3%	8.4%	100.0%
⑧ 協働に関する職員の理解が不足している	29.3%	55.4%	11.5%	3.7%	100.0%
⑨ 協働を希望する職員が少ない	22.3%	49.2%	18.5%	10.1%	100.0%
⑩ 協働は希望する職員だけが行えばよいと考える職員が多い	21.6%	45.2%	22.6%	10.6%	100.0%
⑪ 協働で事業を実施する時間的余裕がない職員が多い	32.6%	46.7%	13.1%	7.6%	100.0%
⑫ 協働による業務量の増加を好まない職員が多い	26.0%	46.8%	17.4%	9.8%	100.0%
⑬ 協働は夜間や土日に行うことが多く、私生活への影響を好まない職員が多い	16.1%	49.2%	22.3%	12.5%	100.0%
⑭ 協働は手間と時間がかかることを理解しない管理職が多い	13.9%	43.9%	33.6%	8.6%	100.0%
⑮ 市民と協働したことが十分に人事考課に反映されていない	15.7%	30.7%	26.3%	27.3%	100.0%

注：1＝かなり問題がある，2＝少し問題がある，3＝問題はない，4＝問題であるとは思えない

## 5. 協働推進施策

職員が協働に取り組みやすい環境整備のために50%以上の市区が実施している施策は、「⑧夜間及び週末に市民との協働を行った場合の代休等の配慮」「⑤NPO法人や自治会などの団体との意見交換の場の設定」「②協働に関して気軽に相談できる部署や専門員の設置・配置」である。逆に、「⑨協働事業に関するコンテストや表彰」「⑦協働事業を担当する職員の業務量の調整」については、80%



以上の市区が実施していない。全施策とも60%以上が効果があるありと回答しているが、「NPO法人や自治会などの団体との意見交換の場の設定」「協働事業の事後評価・フィードバックの実施」については、その比率が90%以上と高い。

表5 協働推進方策の実施状況と効果

	実施			効果			
	1	2	3	1	2	3	4
① 市民との連絡調整等のサポート機能の設置	45.2%	12.2%	42.5%	37.0%	47.3%	13.0%	2.7%
② 協働に関して気軽に相談できる部署や専門員の設置・配置	57.5%	7.0%	35.5%	32.4%	54.5%	10.8%	2.4%
③ 協働で問題が発生した場合の対応部署や専門員の設置・配置	33.0%	7.2%	59.7%	22.1%	51.2%	21.8%	4.9%
④ NPO法人や自治会などの団体や協働事例のデータベースの整備	32.3%	19.0%	48.8%	30.2%	55.6%	10.7%	3.4%
⑤ NPO法人や自治会などの団体との意見交換の場の設定	57.6%	12.9%	29.6%	40.7%	50.9%	6.3%	2.1%
⑥ 市民と職員が気軽に交流や打合せが行えるような場所の開設	28.1%	8.8%	63.1%	26.2%	48.0%	21.2%	4.7%
⑦ 協働事業を担当する職員の業務量の調整	10.7%	5.5%	83.8%	18.7%	46.0%	30.8%	4.4%
⑧ 夜間及び週末に市民との協働を行った場合の代休等の配慮	63.3%	2.3%	34.4%	34.6%	44.5%	19.0%	1.9%
⑨ 協働事業に関するコンテストや表彰	8.6%	4.1%	87.4%	13.2%	50.0%	31.0%	5.8%
⑩ 協働事業の事後評価・フィードバックの実施	36.3%	17.2%	46.5%	39.4%	51.0%	7.1%	2.5%
⑪ 協働に関するガイドラインやマニュアルの作成	37.7%	21.9%	40.4%	35.9%	50.0%	11.0%	3.1%

注：実施状況：1＝実施している，2＝実施を検討中，3＝実施していない

効果：1＝大いに効果がある，2＝やや効果がある，3＝あまり効果がない，4＝全く効果がない

施策を実施しても問題があると回答した市区はかなり多い。しかし、協働推進施策と協働の推進・実施上の問題を照合すると、施策実施の有無の間で問題がないという回答に10%以上の差があった項目は、表6のとおりである。協働に関するガイドラインやマニュアルの作成は、その有無の差を見ると、協働相手の選定や協働実施の判断の基準や協働手法の提示の面である程度有効と言える。ただし、ガイドライン等が作成されていても、職員の理解不足や希望者不足の問題があるとしている市区は80%以上あり、これらの問題の解消にはあまり貢献していない。

市民と担当課との調整は、一般的に協働推進担当部署の役割である。トラブル対応に関しても協働推進担当部署が行うことが一般的であるが、C自治体では、2004年に協働マニュアルを作成し、

表6 協働推進方策の推進上の問題

協働推進上の問題	施策実施		協働推進施策
	有	無	
① 協働相手となる団体の情報が不足している	70.4%	80.8%	④ NPO法人や自治会などの団体や協働事例のデータベースの整備
③ 協働に適した事業が少ない	39.5%	52.9%	⑥ 市民と職員が気軽に交流や打合せが行えるような場所の開設
⑫ 協働による業務量の増加を好まない職員が多い	54.3%	74.4%	⑦ 協働事業を担当する職員の業務量の調整
⑬ 協働は夜間や土日に行うことが多く、私生活への影響を好まない職員が多い	60.3%	74.1%	⑧ 夜間及び週末に市民との協働を行った場合の代休等の配慮
② 協働相手としてふさわしい団体を選定する基準や手続きがない	51.8%	71.2%	⑪ 協働に関するガイドラインやマニュアルの作成
④ 協働で実施すべき事業かどうかの判断基準（方針）がない	46.7%	70.6%	
⑤ 協働の具体的な手法に関する情報が不足している	63.3%	79.1%	

注：値は「かなり問題がある」と「少し問題がある」の回答比率の合計

全部署で協働を意識しており、原則として協働実施部署が行うことになっている。

## 6. 協働を担当する人材及び人事政策

### 6.1 協働担当者の人選

協働を担当する職員の人選の考え方について、協働推進担当部署の6割以上が賛成したのは、「⑤一定の業務経験を積んだ中堅以上の職員に担当させる」「③順番制などにより、一人でも多くの職員が担当する」「①主に協働を円滑に進められそうな職員に任せる」「②主に希望する職員に任せる」であり、この順に多い。⑤と反対の「④業務経験の短い若手職員に担当させる」に賛成の市区は36.9%であり、⑤の結果と平仄があっている。しかし、③と①・②は矛盾しており、明確な方針を有していない市区が多いことをうかがわせる。また、「⑦主に地元出身の職員に担当させる」に反対する市区が6割を超えており、地域に親しみのある職員の方が住民とのコミュニケーションを図りやすいものの、地元での人間関係などへの影響を懸念していると思われる。実際の担当者の選任は各部署にゆだねられており、「かなりそのようなになっている」と「ややそうになっている」の合計が50%以上であるのは、①のみである。考えと実際の両方の回答から推察するため、現実比率（考えに賛成で実際に「かなりそのようなになっている」か「ややそうになっている」の市区と、考えに反対で実際に「あまりそのようなになっていない」か「全くそのようなになっていない」の市区の合計の比



率)を見ると、全体的に、協働推進担当者の考えどおりになっている比率は必ずしも高くない。

インタビュー調査の中では、「特定の職員だけに協働事業を任せていては後続く職員が育たず、また一人の負担も増えてしまうため、様々な職員に協働事業を担当してもらいたい」(D自治体)という意見があった一方で、市民活動関係に携わる職員を意図的に養成しているE自治体は「協働に関する能力のある人に担当してもらいたい」という考えを持っている。その理由としては、「ある程度意識や知識を持った職員でないと協働のメリットがない。信頼できる人に担当してもらう。無理やり担当させるとマイナス面が生じる。」ということである。

表7 市民との協働を担当する職員の人選に関する考えと実情

	考え		実際				実現 比率
	1	2	1	2	3	4	
① 主に協働を円滑に進められそうな職員に任せる	66.2%	33.8%	14.5%	44.7%	25.5%	15.3%	60.6%
② 主に希望する職員に任せる	62.1%	37.9%	6.8%	27.3%	43.8%	22.1%	51.9%
③ 順番制などにより、一人でも多くの職員が担当する	68.4%	31.6%	4.5%	20.7%	38.6%	36.2%	46.7%
④ 業務経験の短い若手職員に担当させる	36.9%	63.1%	4.3%	25.6%	44.5%	25.6%	63.4%
⑤ 一定の業務経験を積んだ中堅以上の職員に担当させる	76.0%	24.0%	12.4%	39.7%	33.3%	14.6%	65.4%
⑥ 特に自治会やNPOなどの活動に熱心な職員に担当させる	57.9%	42.1%	7.3%	26.2%	44.4%	22.0%	55.2%
⑦ 主に地元出身の職員に担当させる	38.1%	61.9%	11.9%	22.5%	34.1%	31.5%	75.8%

注：考え：1＝賛成，2＝反対，実際：1＝かなりそのようになっている，2＝ややそうになっている，3＝あまりそのようになっていない，4＝全くそのようになっていない

## 6.2 協働担当者の充足

協働を円滑に進めることのできる職員について、「不足している」が67.9%である一方、「必要以上にいる」が2.6%であった。

今後5年間で、協働を円滑に進めることのできる人材を新たに何人程度養成確保することが望ましいかという問に対しては、職員数によりばらつきが見られるが、「30人以上」「全課」「できるだけ多く」「全職員」が合わせて34.4%あった。「地方都市では全職員が協働への対応を求められる」という注記付きの回答も見られた。また、インタビュー調査の中でも、「誰が担当しても協働ができるようになるべき」(F自治体)という話があった。

普通会計職員に協働事業担当の希望を聞いたことのある市区（全職員対象と一部の職員対象を含めて）は15.2%にすぎない。異動に関する自己申告書の中で、協働事業担当の希望の有無の欄を設けている市区もある。

表8 協働を円滑に進めることのできる人材の養成確保規模の希望  
(今後5年間)

	回答数			回答数	
0人	14	( 5.0%)	30人以上	61	( 21.8%)
1-5人	68	(24.3%)	全課	24	( 8.6%)
6-10人	41	(14.6%)	できるだけ多く	3	( 1.1%)
11-20人	38	(13.6%)	全職員	8	( 2.9%)
21-30人	23	( 8.2%)	合計	280	(100.0%)

### 6.3 協働人材の養成方針

人事政策の中で、協働を円滑に進めるための人材を養成する方針を明確にしている市区（以下、協働人材養成方針明確市区）は全体で30.7%である。協働推進指針等を作成している市区についても39.2%であり、明確になっていない市区が過半数を占めている。市長の指示あるいは、関連条例の制定、協働推進指針・計画などの作成にともなって、人材育成基本方針に、職員に求められる姿勢、あるいは、期待される行動や意識として、協働が表現されている<sup>(5)</sup>。ただし、何%の職員が目指すべき職員像の中に協働という表現が含まれていることを認識しているか、また、採用試験の受験者が同方針の中で協働を担うことが求められていることを確認しているかについては不確かである。

### 6.4 協働に関する研修

協働に関する職員研修の実施状況は表9に示すとおり、年1回以上が46.2%に対して、全く実施していない市区が23.1%ある。回答市区のうち、協働推進指針等の中で、行政職員の意識改革・研修を明記しているのは34.2%である<sup>(6)</sup>。このうち、2年に1回程度以上の頻度で研修を実施しているのは63.4%であり、協働指針等が実施に移されていない市区も散見される。

表9 協働に関する職員研修の実施状況

	回答数	構成比
① 年2回以上実施	66	15.1%
② 年1回程度実施	136	31.1%
③ 2年に1回程度実施	2	0.5%
④ 必要に応じて不定期に実施	132	30.2%
⑤ 全く実施していない	101	23.1%
合計	437	100.0%

## 6.5 職員採用試験における協働の考慮

協働意識の醸成や強化は、研修などによりある程度可能である。ただし、もともと、そのような意識が高い、あるいは地域活動の経験のある人材を採用すれば、協働の担い手を確保できる。

職員採用試験における地域活動等の経験への考慮は、「⑧全く考慮していない」が29.9%に対して、「②採用試験の面接の際に、地域活動等の経験を質問するようにしている」が29.4%、「①採用試験の小論文に、市民参加・参画、協働、地域活動等をテーマにしたことがある」が28.1%である。協働人材養成方針明確市区は、小論文や面接に地域活動等を取り上げる比率が84.8%と、他の市区の56.1%と比べて高い。実際には、E自治体では、協働のことを訊くことは当たり前になっており、市長が最終面接を行い、その中で地域活動等の経験を質問している。

表10 採用試験における地域活動等の経験への考慮（複数回答可）

	回答数	構成比
① 採用試験の小論文に、市民参加・参画、協働、地域活動等をテーマにしたことがある	113	28.1%
② 採用試験の面接の際に、地域活動等の経験を質問するようにしている	118	29.4%
③ 地域活動等の経験を評価項目の一つとしている	24	6.0%
④ 職種、勤務予定の所属部署に応じて考慮している	36	9.0%
⑤ 履歴書等に地域活動等の記入欄あり	23	5.7%
⑥ 地域活動等の経験を評価する場合がある	9	2.2%
⑦ その他	19	4.7%
⑧ 全く考慮していない	120	29.9%
合計	402	100.0%

## 6.6 人事ローテーションにおける協働の考慮

白井（2011）は、協働を経験した職員を効果的に配置するという人事管理面での工夫が必要であり、それにより、協働が再生産される体制がつくられていくとした。協働を円滑に進めるための人材の養成を考慮した人事ローテーションを実施している市区は13.4%である。協働人材養成方針明確市区では26.2%であり、そうでない市区（8.5%）の3倍以上である。

## 6.7 協働担当部署の職員の庁内公募

異動の希望が訊かれることはあっても、その希望が叶えられるか否かは定かではない。協働は通常業務と異なる点が多いこと、協働に対する姿勢が重要であることなどから、市民との協働を行う（行うことが多い）部署の職員について庁内公募を行っている自治体がある。ただし、アンケート調査の結果によると、定期的の実施している市区が1.6%、必要に応じて実施が5.8%と限られている。実際の募集人数は、1、2名や若干名が多い。20名以上の応募のあった事例が2件あるが、応

募者なしも3件ある。募集した部署としては、協働推進部署や市民との接触の多い部署が目立つ。

表11 協働を行う部署の職員の庁内公募の実施状況

	回答数	構成比
① 定期的を実施している	7	1.6%
② 必要に応じて実施している	25	5.8%
③ 検討中	9	2.1%
④ 以前実施したが現在は実施していない	3	0.7%
⑤ 実施していない	388	89.8%
合計	432	100.0%

## 6.8 人事考課における協働等の考慮

協働は市民とのやりとりが多いことや進め方が難しい場合があることなどから、人事考課を行う際に、協働業務の有無や取組みを評価対象にすることが考えられる。

人事考課において、業務としての市民参加・参画の推進や協働の項目がある市区は25（一部対象も含む）あり、それらを包含する項目がある市区が別途36ある。86.6%の市区がいずれの項目も有しておらず、比較的新しい施策と言える。必要性や効果について疑問視する市区が多い状況もある。

表12 人事考課における業務としての市民参加・参画の推進や協働の項目の有無

	回答数	
① 市民参加・参画の推進や協働の項目がある		
①A 全職員対象	19	( 4.6%)
①B 一部の部署の職員のみ対象	6	( 1.4%)
② 市民参加・参画の推進や協働を包含する項目がある		
②A 全職員対象	20	( 4.8%)
②B 一部の部署の職員のみ対象	16	( 3.8%)
③ 全くない	361	( 86.6%)
合計	417	(100.0%)

市民参加・参画の推進や協働の項目、あるいは包含する項目のウェイトは、人事考課全体の中で5-10%が15市区と最多で、30%以上も4市区ある。

E自治体では、市長の方針のもと、試行期間4-5年を経て、2012年度から全職員対象に、人事考課に業務としての市民参加・参画の推進や協働の項目を導入した。B自治体では、業務ではなく市民として地域活動に参加しているという項目を人事考課の中に入れていた。一方で、協働の意識が職員全体にかなり浸透しているとしているC自治体では、協働を人事考課項目に入れるといったイ

表13 人事考果における業務としての市民参加・参画の推進や協働のウェイト

	回答数		回答数
0% (参考項目)	2 (4%)	30%以上	4 (9%)
3%未満	2 (4%)	僅少	2 (4%)
3-5%	6 (13%)	数値化困難	3 (6%)
5-10%	15 (32%)	職制により異なる	1 (2%)
10-20%	6 (13%)	非公開	1 (2%)
20-30%	5 (11%)	合計	47 (100%)

ンセンティブは特に必要ではないとしている。

## 6.9 昇任試験における協働の考慮

昇任試験を実施している137市区の中で、市民参加・参画の推進や協働の観点を取入れている市区は65あり、上申書に記入欄を設けているのは4市区に限られるが、関連問題を出したことのあるのは41市区と多い。協働人材養成方針明確市区では、何らかの形で取り入れている比率が52.3%と、そうでない市区の38.9%に比べて高い。採用試験における協働・地域活動の考慮の比率よりも30%以上も低い理由として、昇任試験では、協働以外に管理職として総合的なマネジメント能力が求められていることが考えられる。

表14 昇任試験における市民参加・参画の推進や協働の考慮（複数回答可）

	回答数	構成比
① 上申書に市民参加・参画の推進や協働を書く欄を設けている	4	1.0%
② 昇任試験に、市民参加・参画、協働、市民の地域活動等に関する問題を出したことがある	41	9.8%
③ 昇任試験の面接の際に、市民参加の推進や協働を訊くようにしている	27	6.4%
④ 全く取入れていない	72	17.1%
⑤ 昇任試験は実施していない	283	67.4%
合計	420	100.0%

## 7. まとめ

協働施策に関するアンケート調査から判明したことは次のとおりである。

- 協働推進条例よりも指針等に基づいて協働を推進している市区が多い。
- 協働を推進・実施する上で、70%以上の市区が、職員の理解不足、職員の時間的余裕がないこと、協働による業務量増加を好まない職員が多いこと、協働相手や協働手法の情報不足を行政内部の問題点としている。
- 指針等は、職員の理解不足や協働希望の職員不足の解消に十分な効果をもたらしておらず、職員に影響を与えるまで至っていない。
- 協働に関するガイドライン等は、協働導入の判断基準、協働相手の選定基準、協働手法の提示に関してある程度有効である。
- 協働の担当者選定の考え方は、市区によって、①中堅以上の職員や円滑に進められそうな職員に任せる、②より多くの職員や希望者に任せる、③両者の中間といったように異なる。
- 約3分の2の市区が、協働を円滑に進めることのできる職員が不足している。人事政策の中で協働人材を養成する方針を明確にしている市区は3分の1弱であり、協働推進部署と人事部署との連携が取れていない市区が多い。
- 協働推進施策等の中で、職員の意識改革や研修を明記していながら、定期的に協働の研修を実施していない市区が約3分の1ある。
- 協働人材を養成する人事政策の方針を明確にしている市区の約85%が、職員採用に際して地域活動の経験を考慮している。他方、昇任試験ではその比率は約50%にとどまる。また、人事ローテーションに協働人材養成を考慮している市区はさらに少ない。協働を行うことが多い部署の職員の庁内公募を実施している市区も極めて限られている。
- 人事考課に、業務としての市民参加や協働の推進の項目を導入している市区が見られるが、新しい施策のため該当する市区は少ない。

全体として、行政内部の協働人材は十分ではなく、既存の協働推進施策でも、その問題を十分解決するに至っていない。協働担当部署は、人事部署とより一層の連携を図り、総合的に人事政策を活用し、職員の意識改革のさらなる推進、協働をやりやすい環境づくりを行うことが求められる。

## 謝辞

アンケート調査及びインタビュー調査に快く協力して頂いた自治体の協働担当部署の職員の方々に、この紙面を借りて感謝を申し上げたい。

### 補注

- (1) ①全般的な協働推進に関する条例の制定、②全般的な協働推進に関する指針の作成、③協働提案事業の実施、④協働で問題が発生した場合の対応部署や専門員の設置・配置、⑤普通会計職員に協働事業担当の希望を調査、⑥人事政策の中で、協働を円滑に進めるための人材を養成する方針が明確、



- ⑦採用試験の面接で、地域活動等の経験を質問または、地域活動等の経験が評価項目の一つ、⑧協働を円滑に進めるための人材の養成を考慮した人事ローテーションを実施、⑨市民との協働を行う（行うことが多い）部署の職員の庁内公募、⑩職員の人事考課において、全職員対象にした、業務としての市民参加・参画の推進や協働の項目あるいは市民参加・参画の推進や協働を包含する項目を設定、⑪昇任試験の面接で市民参加の推進や協働を質問、のうち4項目以上該当する自治体の中から追加調査対象自治体を選定した。具体的には、埼玉県和光市、東京都文京区・狛江市、愛知県豊橋市・北名古屋市にインタビュー調査を、愛知県田原市、兵庫県相生市に追加アンケート調査をそれぞれ実施した。
- (2) 例えば、「市職員に対する市民協働に関する啓発、研修等を実施して、職員一人ひとりによる市民協働の重要性の認識を深めるよう務める。」（神奈川県横須賀市）「職員に対して、市民協働についての認識を振返るための研修等を行うことにより、職員一人ひとりの意識改革を図るよう務めるものとする。」（静岡県浜松市）
- (3) インタビュー調査を実施したE自治体では、推進指針で十分であり、協働推進条例の制定の必要性はないとしている。
- (4) 例えば、岩手県宮古市、埼玉県さいたま市、東京都目黒区・国分寺市など
- (5) 例えば、東京都狛江市では、人材育成基本方針の中で、目指すべき職員像の一つとして、「市民に信頼され協働できる職員」を掲げ、職員研修方針の一つとしている。
- (6) ただし、この他に、市民・職員の区別なく研修・意識啓発と記述している市区がある。

#### 参考文献

- 1) 大久保規子「市民参加・協働条例の現状と課題」日本公共政策学会年報委員会編『公共政策研究4』2004 pp. 24-37
- 2) 小川宏樹「市民と行政とが協働するための仕組みづくりに関する研究」『岐阜市立女子短期大学研究紀要』第55輯 2006 pp. 161-166
- 3) 鬼頭文隆「文献時代の自治体内教育に関する一考察」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要』第58巻第2号 2011 pp. 83-93
- 4) 小池治「協働力を育てるための人材管理」『地方公務員月報』平成23年7月号 2011 pp. 2-13
- 5) 白井絵里子「自治体における「協働」の実態と「協働」の内実化に向けた課題」『年報自治体学』第24号 2011 pp. 122-145

# A Study of Programs Promoting Collaboration between Citizens and Municipal Staff

Nobuhisa TAIRA

## Abstract

---

Due to an increase in community activities, diversification of citizen needs, and the crisis of public finance, most municipalities have been trying to increase collaboration with citizens. The questionnaire included in this article which was distributed to various municipalities revealed that 1) more municipalities promote collaboration based on guidelines rather than on local ordinances; 2) guidelines do not sufficiently solve problems of lack of understanding of staff regarding collaboration and staff members who hope for collaboration; 3) guidelines contribute to providing criteria for deciding to collaborate and selecting partners; 4) the criteria for selection of staff to initiate collaboration depends on the municipality; 5) about one-third of municipalities have a policy to set up training programs for staff members who will be responsible for collaborating with citizens in their personnel policies; and 6) a few municipalities take such collaboration into consideration in evaluating staff members. Further promotion of collaboration necessitates cooperation between different municipal departments in charge of collaboration and encouragement of personnel responsible for such collaboration.

---

**Key words;** Municipalities, Collaboration with Citizens, Personnel Policy, Questionnaire